Ministerie van Buitenlandse Zaken

IOB Evaluatie Nieuwsbrief # 13 08

Nederland boekt wisselende resultaten in fragiele staten

In het buitenlandbeleid spant Nederland zich in voor conflictvermindering en vredesopbouw in fragiele staten. Het gaat om landen die verkeren in een conflict- of post-conflictsituatie. Ons land volgde in de evaluatieperiode (2005-2011) een geïntegreerde benadering, waarbij het samenwerkte met andere donorlanden en internationale organisaties. Het deed dit met een combinatie van veiligheidsinstrumenten, diplomatieke druk en ontwikkelingssamenwerking (*3D: defence, diplomacy & development*). Nederland zette niet overal op al deze pijlers in, maar maakte keuzes aan de hand van de behoeftes in fragiele staten en ook op basis van binnenlandspolitieke en internationaalpolitieke overwegingen. Volgens IOB waren de resultaten van de inspanningen wisselend.

Het ambitieniveau van de beleidsvoornemens stond veelal op gespannen voet met de harde werkelijkheid van het daadwerkelijk opereren in fragiele landen. Dit concludeert IOB in *Investeren in stabiliteit: Het Nederlandse fragiele statenbeleid doorgelicht.* De Inspectie benadrukt daarin dat hulp aan fragiele staten een zaak van lange adem is en dat er zonder een inclusief vredesproces geen duurzame oplossingen komen.

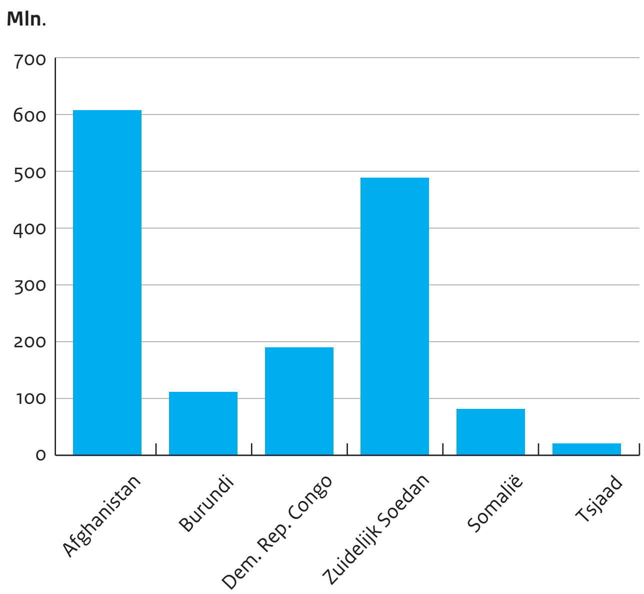
Achtergrond

Na het einde van de Koude Oorlog veranderden de aard en de uitwerking van gewapende conflicten. De meeste conflicten vinden niet plaats tussen landen, maar zijn intern. Gewapende conflicten komen vooral voor in landen met een zwak bestuur en grote etnische en politieke spanningen. De staatsstructuren functioneren er slecht. De bevolking heeft weinig vertrouwen in de overheid en de economie is vaak zwak. De meeste fragiele staten lopen achter bij het behalen van de Millennium Ontwikkelingsdoelen. Omdat landen door de toenemende globalisering steeds verder met elkaar verbonden raken, kunnen fragiliteit en interne conflicten gevolgen hebben voor omringende en verderaf gelegen landen. Voorbeelden zijn vluchtelingenstromen, internationale criminaliteit, grensoverschrijdend terrorisme en illegale handel. De internationale gemeenschap is steeds meer van mening dat fragiliteit en binnenstatelijke conflicten alleen op een geïntegreerde wijze kunnen worden aangepakt. Die aanpak dient gericht te zijn op het in samenhang bevorderen van veiligheid, goed bestuur en sociaaleconomische ontwikkeling. Dit inzicht is ook de basis van het Nederlandse beleid voor fragiele staten dat vanaf het begin van dit millennium vorm kreeg.

IOB onderzocht de Nederlandse rol bij het leveren van een oplossing voor de problematiek. Aandacht werd gegeven aan de achtergronden en de doelstellingen van het Nederlandse beleid, de ingezette middelen en de samen met andere internationale spelers en nationale actoren geboekte resultaten. Het onderzoek kreeg de vorm van een synthese van uitkomsten van eerdere evaluaties en van academisch onderzoek. Naast dossieronderzoek werden interviews gehouden met ambtenaren van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie. Casestudies waren Afghanistan, de Democratische Republiek Congo, Burundi, Zuid-Soedan, Somalië en Tsjaad.

Uitgaven ministerie van Buitenlandse Zaken in casestudielanden

Totale uitgaven: EUR 1.517,0 mln.



Bevindingen

In de onderzochte periode (2005-2011) heeft ons land, als relatief kleine speler op het wereldtoneel, steeds selectief en op basis van eigen prioriteiten geopereerd maar de inzet altijd internationaal afgestemd, zo concludeert IOB. Er was sprake van inhoudelijke continuïteit in de beleidsprioriteiten. Centraal stonden de steun voor vrede, veiligheid van de bevolking, bevordering van de rechtsorde, opbouw en versterking van legitieme overheden en steun aan de opbouw van sociale en economische voorzieningen. Binnen deze prioriteiten werd, gezien de verschillende aard van de problemen in de gesteunde landen (context), flexibel en soms experimenteel gewerkt. De beleidsuitvoering getuigde vaak van nuchterheid en pragmatisme, en bouwde voort op geslaagde praktijkvoorbeelden.

In toenemende mate werden de ingezette instrumenten verder geïntegreerd. De betrokken ministeries gingen beter en intensiever samenwerken. Het ging daarbij niet alleen om de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie, maar ook om andere departementen als Veiligheid en Justitie. Daarom is de term 3D (*defence*, *diplomacy & development*) wat achterhaald.

De in 2008 op het ministerie van Buitenlandse Zaken opgerichte Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw speelde een sleutelrol bij de uitbreiding van kennis over fragiele staten op het ministerie en op de Nederlandse ambassades, en werd een spil in internationaal overleg en bij beleidsontwikkeling.

Naast vredesbevordering waren de doelen de bevordering van democratisering (een inclusief politiek proces), goed bestuur (een staat die verantwoording neemt voor en aflegt aan de burgers) en economische ontwikkeling via marktwerking. Deze route kan verlopen via bevordering van staatsvorming door opbouw en versterking van instituties, de *rule of law* en sociaaleconomische ontwikkeling, maar een *top-down* aanpak werkt daarbij niet. Hulp van buitenaf kan nationale processen slechts bevorderen, niet bepalen. Daarvoor is ook politieke wil van lokale machthebbers en maatschappelijk draagvlak nodig. Mogelijke alternatieven, zoals het (onder voorwaarden) steunen van bestaande, maar naar westerse normen minder acceptabele, lokale instituties of politieke en bestuurlijke systemen, werden niet in alle gevallen expliciet in beschouwing genomen.

Uit IOB's onderzoek blijkt dat inzichten in de lokale, nationale en regionale context in het beleid werden verwerkt maar dat de diepgang daarvan per land verschilde. Er ontbrak een uitdrukkelijke *theory of change*, die leidend is voor inmenging in en steun aan fragiele staten, zo concludeert de Inspectie.

Resultaten

De 3D-aanpak van een landen-specifieke combinatie van defensie, diplomatie en ontwikkeling (*development*) betekende niet dat Nederland in de verschillende landen steeds op al deze pijlers actief is geweest. De keuze was afhankelijk van de afstemming met andere donoren en de context, maar ook van Nederlandse belangen. Zo kreeg de interventie in Somalië – vanwege de bescherming van koopvaardijschepen tegen piraterij – een overwegend militair karakter.

Militaire missies en operaties, de *defence*-pijler, hebben een eigen dynamiek. Daarbij gaat het vaak om korte-termijnresultaten en de veiligheid van de eigen mensen. Ook worden de aard en de duur van de missies beïnvloed door de Haagse politieke werkelijkheid.

Hoewel de *diplomacy*-pijler vaak minder zichtbaar is, hadden directe en indirecte diplomatieke en politieke inspanningen vaak een positieve invloed. Dit gebeurde bijvoorbeeld bij de facilitering van en het uitoefenen van druk op de partners bij de totstandkoming en uitvoering van de *Comprehensive Peace Agreement* in Soedan, bij het vredesoverleg in Burundi en bij diplomatieke en politieke initiatieven in de Afghaanse provincie Uruzgan. Door de belangrijke steun in deze provincie kon Nederland ook het internationale Afghanistan-beleid beïnvloeden.

Uruzgan

Nederland gaf zeer aanzienlijke steun aan de Afghaanse provincie Uruzgan, waar ons land *lead nation* was. De totale bijdrage in de periode 2006-2010 bedroeg bijna EUR 1,8 miljard. Daarvan kwam EUR 1,6 miljard ten laste van de begroting van het ministerie van Defensie (deelname van Nederlandse militairen aan de ISAF-missie); de rest werd door het ministerie van Buitenlandse Zaken besteed aan ontwikkelingsactiviteiten. IOB plaatst kanttekeningen bij de aanpak in Uruzgan. In aangrenzende provincies hadden bondgenoten de leiding. Elke *lead nation* beweerde van een gemeenschappelijke benadering uit te gaan, maar in werkelijkheid deed elk land vaak 'zijn eigen ding'. In Uruzgan overheerste de *defence*-pijler vanwege de onveiligheid in het gebied. Al met al leidde het Nederlandse optreden tot een beheersbare veiligheid in een beperkt gebied – in en rondom de steden. Ook waren er successen in de gezondheidszorg en het onderwijs. De duurzaamheid van de bereikte resultaten is echter niet gegarandeerd.

De *development*-pijler is vaak prominent. Nederland verleende in de meeste landen financiële steun aan de hervorming van de veiligheidssector (leger en politie), de staatsopbouw (goed bestuur en dienstverlening), de versterking van democratische structuren en het maatschappelijk middenveld. Ook werd veel hulp gegeven aan verbetering van basisvoorzieningen. De steun aan de ontwikkeling van de economie en de private sector bleef gering.
Er zijn mede met behulp van de Nederlandse inzet successen geboekt. Dit betrof allereerst de uiteindelijk relatief vreedzame totstandkoming van de onafhankelijke staat Zuid-Soedan in 2011.

Het conflict in Soedan

In het conflict in Soedan tussen de centrale regering en zuidelijke rebellen werkte Nederland steeds intensief samen met gelijkgezinde donoren en internationale en regionale organisaties. Na de ondertekening in 2005 van de *Comprehensive Peace Agreement* was het hoofddoel het voorkomen van nieuwe gewapende strijd. Dat lukte gedeeltelijk. Mede dankzij de diplomatieke inzet verliep de splitsing van Soedan in juli 2011 uiteindelijk betrekkelijk vreedzaam. Toch blijven veel kwesties tussen de jonge Republiek Zuid-Soedan en Soedan niet geregeld. De dreiging van oplaaiend conflict tussen Juba en Khartoem blijft daardoor voortbestaan. Ook is sprake van voortdurende instabiliteit binnen de Republiek Zuid-Soedan. IOB concludeert dat Nederland en de andere donoren eerder en meer aandacht hadden kunnen besteden aan verbetering van de veiligheid en het politieke en administratieve bestuur in Zuidelijk Soedan in de periode vóór de onafhankelijkheid.

Het uitblijven van een grootschalig gewapend conflict in de Democratische Republiek Congo is ook positief. Helaas blijft de situatie in het oosten van het land zeer instabiel en duren ernstige lokale conflicten en mensenrechtenschendingen voort. De sociaaleconomische en bestuurlijke ontwikkeling in de Democratische Republiek Congo en Zuidelijk Soedan bleven zeer beperkt. Het aantal aanvallen door Somalische piraten daalde sterk. Ook komt er zicht op grotere politieke en bestuurlijke stabiliteit in Somalië. Vordering is geboekt bij de hervorming van leger en politie in Burundi. In dat land is sprake van beginnende verbetering in het openbaar bestuur en van de mensenrechten. De steun in Tsjaad via deelname aan een Europese vredesmissie had alleen een tijdelijk effect op de veiligheid van vluchtelingen en ontheemden.

Uitgaven

Het is niet mogelijk de totale uitgaven van Buitenlandse Zaken aan het fragiele statenbeleid in kaart te brengen. Veel kosten, zoals algemene bijdragen aan de Verenigde Naties en grootschalige grensoverschrijdende multilaterale programma's, zijn niet direct toerekenbaar aan een bepaald fragiel land. Wel geeft IOB een indicatie. Zo besteedde het ministerie van Buitenlandse Zaken tussen 2005 en 2011 ruim EUR 2,2 miljard aan elf fragiele staten, waarvan EUR 1,5 miljard in de door deze evaluatie bestreken landen. Afghanistan en Zuidelijk Soedan waren de grootste ontvangers.
De grootste kostenposten in de casestudielanden waren humanitaire noodhulp (die als zodanig niet gericht is op conflictverminde-

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken verricht onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid, relevantie en consistentie van het Nederlandse buitenlandbeleid. Daarmee wordt verantwoording afgelegd over de resultaten van het beleid en informatie verschaft voor de verbetering van beleidsvoering. De kwaliteit van het IOB-onderzoek wordt gewaarborgd middels systematische en transparante procedures.

Alle IOB-evaluaties zijn openbaar en worden ter kennis gebracht van de Tweede Kamer. Daarnaast wil IOB evaluaties toegankelijk maken voor het Nederlandse publiek en de partners in de betrokken landen. Rapporten zijn gratis beschikbaar en een samenvatting van de belangrijkste bevindingen wordt gepubliceerd als IOB Evaluatie Nieuwsbrief .

IOB Evaluatie #379 (april 2013)
Investeren in stabiliteit: Het Nederlandse fragiele statenbeleid doorgelicht.
ISBN: 978-90-5328-440-7
Te downloaden op: www.iob-evaluatie.nl

ring) en kosten van de (weder)opbouw van overheids- en maatschappelijke instanties (*civil society*). Veel geld ging naar versterking van het bestuur en naar vredesopbouw en verbetering van de veiligheid.

Aandachtspunten

IOB waarschuwt voor een te grote afstand tussen optimistisch en ambitieus geformuleerde beleidsambities en de complexiteit en de risico's in fragiele landen. Ook kan meer aandacht worden gegeven aan wetenschappelijke inzichten over fragiele staten en staatsopbouw. In de wetenschappelijke discussies verschuift het accent naar ondersteuning van en het voortbouwen op lokale structuren en verhoudingen. De term '3D' doet onvoldoende recht aan de praktijk. Een meer eenduidige, theoretisch onderbouwde definitie en invulling van de term 'geïntegreerde aanpak' is gewenst.

Uitgebracht door: Ministerie van Buitenlandse Zaken | Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag | www.iob-evaluatie.nl